

<b>Título</b>	SEGURIDADE SOCIAL
<b>Autores (as)</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Sociais.
<b>Título do Boletim</b>	BOLETIM POLÍTICAS SOCIAIS - ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Ipea
<b>Ano</b>	2004 (n.9)
<b>ISSN</b>	1518-4285

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SEGURIDADE SOCIAL

## 1 Introdução

As demandas, as propostas de mudança e os recursos relacionados ao sistema legal de Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência) ocorrem na atual conjuntura seguindo ritos e caminhos de sentido contraditório. Por um lado, há demandas e propostas por ampliação de direitos sociais básicos, por outro, o peso da restrição fiscal obstando essa pretensão.

Dois exemplos do primeiro grupo de demandas merecem destaque. O primeiro capta as teses da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar realizada de 17 a 20 de março de 2004, que propõem a construção de uma política de segurança alimentar baseada no direito regulamentado e assegurado por Lei Orgânica. A pretensão da Conferência é de erigir um subsistema de segurança alimentar integrável à Seguridade Social, com garantia de recursos e formas de acesso vinculados ao direito social.

O segundo exemplo das propostas de ampliação da Seguridade Social é a criação do regime de inclusão previdenciária, constante da PEC nº 227-A/2004, duas vezes aprovada no Senado e em primeira votação na Câmara. A pretensão legítima é criar formas de acesso adequadas dos trabalhadores da economia informal urbana à Previdência Social.

Em sentido oposto às demandas por ampliação de direitos, constataram-se cogitações de significado desconstrutivo da atual institucionalidade da Seguridade Social, manifestadas em três teses de desvinculação: *i)* desvinculação do salário mínimo dos benefícios da Previdência e da Assistência Social; *ii)* desvinculação das contribuições sociais do orçamento da Seguridade e Social; e *iii)* desconstitucionalização das Contribuições Sociais.

Ainda na linha do jogo político de contradições que a política de Seguridade Social comporta, o debate em torno da regulamentação da Previdência Rural contém mais um capítulo. O Congresso e os movimentos sociais discutem aperfeiçoamentos na Previdência Rural, mediante novo regulamento em tramitação na Câmara Federal, mas há claras divisões de fundo sobre o que fazer: a tese de manter e ampliar os direitos alcançados a partir de 1988 opõe-se à tese restritiva de tratar igualmente os desiguais: instituir contribuição compulsória previdenciária a todos os trabalhadores rurais.

Finalmente, os números de 2003 e do 1º semestre de 2004 do Orçamento da Seguridade revelam uma situação de certo equilíbrio orçamentário, sem elevação de gasto real no período.

## 2 Segurança Alimentar: diretrizes e propostas da Conferência

A realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (em Olinda, de 17 a 20 de março de 2004), precedida por Conferências estaduais em 27 estados e também em alguns municípios no primeiro semestre do ano, evidencia a ocorrência de eventos

significativos pelo sentido de mobilização e participação social que tais iniciativas, organizados pelos Conseas (Conselhos Nacionais e Estaduais de Segurança Alimentar), encerram.

Tal evento ocorreu onze anos após a I Conferência, realizada em 1993, e retomou a discussão pública com vistas à institucionalização da política de segurança alimentar e das ações contra a fome e a miséria. A II Conferência constituiu-se fundamental por retomar a discussão temática, explicitando o princípio normativo que transcende o atual mandato presidencial. O combate à fome é erigido na Conferência à condição de direito social básico que precisa ser garantido a todos os cidadãos. Com esse enfoque, há bastante aproximação aos princípios da Seguridade Social.

Todavia, o conceito de segurança alimentar tem sua especificidade. Sob o enfoque do acesso aos alimentos, aproxima-se dos princípios da Seguridade Social; mas, sob o enfoque da provisão dos alimentos, aproxima-se da política agrária, conforme ver-se-á com mais clareza nas proposições.

A Conferência resultou em uma série de moções, que objetivam nortear a ação do governo em todas as áreas, direta ou indiretamente relacionadas com o tema. Assim, produziu demandas explícitas no que concerne à agricultura familiar, no sentido de fortalecer as ações de apoio à comercialização da produção da agricultura familiar, de agilização e massificação do processo de reforma agrária, de incentivo às pesquisas e a novas tecnologias ambientalmente sustentáveis, entre outros aspectos. Outras medidas mais pontuais também foram explicitadas, como a Moção pela inclusão do módulo de pesquisa de insegurança alimentar e nutricional na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad 2004) e a Moção pelo aumento da renda *per capita* para acesso ao Benefício de Prestação Continuada.

O documento final da Conferência, a Carta de Olinda, destaca que os maiores problemas para a consolidação de uma política de segurança alimentar residem no baixo investimento à produção agrícola familiar e em uma política social e econômica com pouca redistribuição de renda e elevadas taxas de juros. A Carta também recomenda a adoção de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, com Lei Orgânica e orçamento próprios, conforme ocorre com os benefícios da Seguridade Social. Isso evitaria a volatilidade das políticas nessa área, garantindo autonomia em relação às distintas visões de governo. Tal demanda explicita o desejo de aumento do controle social sobre o orçamento público.

Os fatos destacados corroboram a tese de que, embora os direitos sociais presentes na Seguridade Social sejam hoje o principal sistema estatal de suporte ao direito humano à alimentação, ainda não são suficientes para a garantia plena do direito universal à alimentação. Necessita-se de políticas específicas de segurança alimentar, preferencialmente integradas à Seguridade Social. Dessa forma, os programas de segurança alimentar devem visar prioritariamente ao mundo do trabalho informal urbano e aos regimes de trabalho informal rural, a fim de integrá-los ao sistema de proteção social. O ideal é que essas políticas, para serem eficazes, tenham caráter universal, destacando-se que há espaço institucional no Sistema da Seguridade Social para construir a garantia desse direito.

### 3 A Previdência Social Rural

A partir de diversos projetos em tramitação na Câmara Federal, o gabinete do Relator, Deputado Dr. Rosinha, elaborou um anteprojeto de regulamentação da Previdência Rural que tem sido objeto de discussão em várias esferas governamentais e dos movimentos sociais.

A iniciativa de regulamentação da Previdência Rural justifica-se, segundo argumentações das distintas procedências, por uma certa obsolescência das normas jurídicas vigentes: Leis nº 8.212 e nº 8.213, de junho de 1991. De fato, a figura do segurado especial que surgiu em 1991 para abrigar o regime de economia familiar na Previdência Social tem merecido aperfeiçoamentos. O próprio conceito de economia familiar atualmente é objeto de reconceituação, e houve muitas situações peculiares da realidade rural brasileira que hoje não cabem na regra original do segurado especial.

Entretanto, há uma questão que divide fortemente os movimentos sociais representativos da agricultura familiar – tendo de um lado a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e de outro os vários movimentos organizados pela Via Campesina – MST, Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento das Mulheres Camponesas etc. – trata-se da questão da contribuição compulsória à Previdência pelos agricultores familiares. Nesse sentido, há o Projeto de iniciativa da Contag, que inclui a contribuição compulsória (Projeto de Lei nº 6.548, de 2002) na Previdência Rural.

No governo e no Congresso, a tese da contribuição compulsória causa polêmica, independentemente de filiação partidária. Ela já foi na prática rejeitada pelo Congresso em 1999, quando então o Executivo foi forçado a retirar o seu Projeto, que estabelecia tal tese.

O tamanho alcançado pela Previdência Rural e sua fraca capacidade autocontributiva (financia cerca de 10% dos benefícios) refletem na verdade um peso expressivo do seu setor de subsistência na economia familiar, responsável hoje por aproximadamente três quartos dos estabelecimentos rurais familiares. Por isso, a regra constitucional ora vigente garante Previdência básica a esses agricultores mediante prova de trabalho e não da contribuição financeira. Essa condição da Previdência Rural brasileira é critério essencial para garantir a universalidade de acesso ao público oriundo do regime da economia familiar.

Tendo em vista o quadro de divergências que se foi estabelecendo no campo agrário nessa questão da Previdência, o dilema que se coloca na regulamentação é o seguinte: aperfeiçoar alguns aspectos da Previdência Rural – a exemplo da ampliação do conceito de agricultura familiar (inclusão dos multifuncionais, pluriocupados, “bóias-frias” etc.) – *versus* retroceder no princípio da Previdência-Seguridade, legitimado pela suficiência da prova do trabalho informal como regra de acesso.

### 4 A questão das desvinculações e seus reflexos na Seguridade

Em recente manifestação (reunião de 27 de julho de 2004), o Conselho de Segurança Alimentar aprovou Moção encaminhada por um grupo de conselheiros, na qual solicitava ao presidente da República esclarecimentos sobre a posição oficial do governo a respeito de três propostas que circulam na mídia, atribuídas a Ministros de Estado:

- 1) desvinculação do salário mínimo dos benefícios permanentes da Previdência e da Assistência Social;

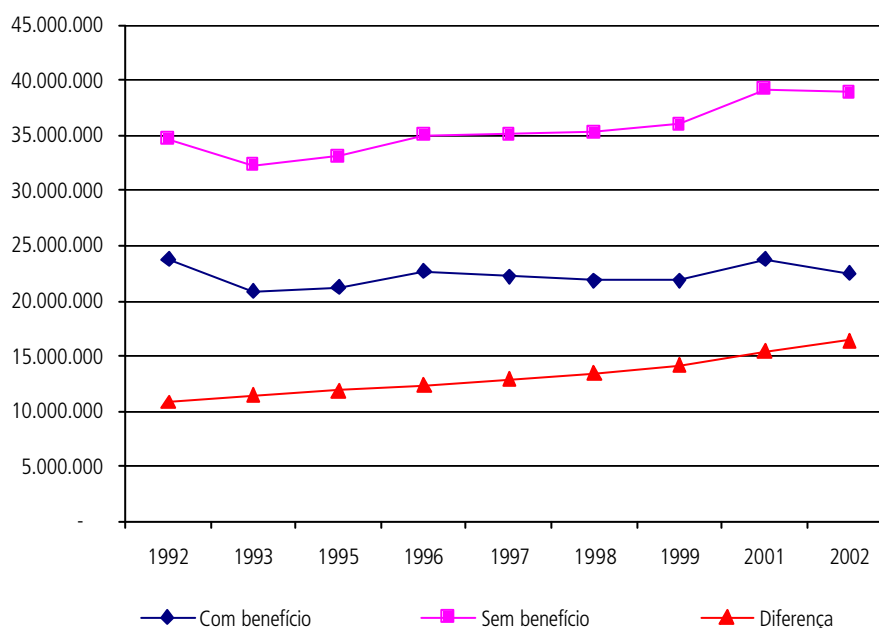
- 2) desvinculação das contribuições sociais do orçamento da Seguridade Social; e
- 3) desconstitucionalização tributária, incluindo as Contribuições Sociais da Seguridade.

Entendeu o Consea, na sua manifestação ao presidente da República, que quaisquer das desvinculações propostas quebrariam o eixo central da política de Seguridade Social e, conseqüentemente, o cerne da política de Estado de combate à fome e à miséria. A história da formação dessa engenharia institucional da Constituição de 1988, na qual o Partido dos Trabalhadores (PT) teve notória influência, objetivava criar uma política social calcada em direitos sociais básicos, segurança jurídica contra manipulações orçamentárias e garantia da continuidade e da suficiência do financiamento público. Tudo isso ficou bloqueado com a proposta de tríplex desvinculação. Desconstitucionalizar e desvincular “Contribuições Sociais” da Seguridade Social é o mesmo que subordinar os direitos sociais das aposentadorias e das pensões do Regime Geral às disponibilidades orçamentárias de cada ano. Por sua vez, desvincular os benefícios mínimos do salário mínimo equivale a remeter esse direito à completa insegurança jurídica, vigente nas conjunturas macroeconômicas de “ajuste orçamentário”.

Entretanto, os resultados observados ao longo da última década, de efetiva promoção do combate à fome e à miséria no âmbito da Seguridade Social, são muito evidentes. Os dados das Pnads a partir de 1992 revelam de forma insofismável a quantidade de famílias que são retiradas da “linha de pobreza – Lei Orgânica de Assistência Social (Loas)” – um quarto do salário mínimo *per capita*, ver gráfico 1 –, graças aos benefícios monetários da Seguridade Social, pagos pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS): cerca de 17 milhões foram retirados da linha de pobreza em 2002 e, sistematicamente, entre 12 e 15 milhões de pessoas desde 1992.

GRÁFICO 1

**Linha de pobreza com e sem benefícios previdenciários e assistenciais**



Fonte: Pnad/IBGE 2002.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Do exposto, depreende-se que a preocupação do Consea com a política mais estruturada de enfrentamento da miséria e da desigualdade – aquela que se apóia na institucionalidade da Seguridade Social –, corre efetivamente risco de ser desconstruída. Essa preocupação, diga-se de passagem, é fundamentada e faz parte do jogo político da sociedade civil, de vigilância contra tentativas de retrocessos, como aqueles que ora vêm sendo cogitados.

## 5 O Orçamento da Seguridade Social

Neste número, utilizou-se a mesma metodologia para elaboração e análise do orçamento, já utilizada em números anteriores deste periódico. Dividiram-se os gastos orçamentários em quatro categorias básicas. A tipologia dos gastos do tipo A refere-se a direitos sociais constitucionais, exercitados por iniciativa dos cidadãos. Os gastos do tipo B dependem de iniciativa do governo, embora sejam previstos constitucionalmente. Esses dois primeiros tipos de gastos são o núcleo da Seguridade Social. Os gastos do tipo C são ações específicas de determinado governo; portanto, não estão protegidos constitucionalmente. Os gastos do tipo D constam do Orçamento da Seguridade Social por imposição legal, uma vez que não atendem ao princípio básico da Seguridade Social – o da universalidade de acesso.

A organização dos programas e dos projetos de 2003 e 2004 foi alterada em razão do novo PPA 2004-2007, elaborado pelo governo Lula. A principal inovação refere-se à unificação dos programas sociais de Transferência de Renda na rubrica “Transferência de Renda com Condicionalidades” ou, como é conhecido, Programa Bolsa Família. Tal Programa, instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, unificou outros: Cartão Alimentação, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, uma ação do Programa Comunidade Ativa; Auxílio-Gás, do Ministério das Minas e Energia; Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde, uma ação do Programa Alimentação Saudável; e Bolsa Escola, do Ministério da Educação.

É relevante destacar o Programa Saúde da Família, que não mais consta do orçamento de 2004 em razão da nova organização do PPA, que o suprimiu.

Há ainda uma inovação institucional – a extinção do Ministério da Assistência e Promoção Social e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, vinculados à Presidência da República. Ambos foram agrupados no novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, segundo a Medida Provisória nº 163/2004.

O orçamento de 2003 (tabela 1) mostra que grande parte dos recursos sociais é gasta com a Previdência Social. A Previdência Social Básica corresponde a 56% do orçamento, a Previdência dos Inativos e dos Pensionistas da União corresponde a 18%, enquanto os recursos do SUS correspondem a 7%. Esses programas somados correspondem a 81% do Orçamento, e são insusceptíveis a cortes, protegidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Os programas assistenciais, Auxílio-Gás, Alimentação Saudável e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), correspondem a menos de 1% do orçamento e não são protegidos de cortes, como os programas descritos anteriormente.

TABELA 1

### Orçamento liquidado da Seguridade Social em 2003, em milhões de reais, a preços de 2004<sup>1</sup>

Orçamento da Seguridade Social para 2003				
Despesa		Receita		
Gastos do tipo A		Fontes	Antes DRU	Depois DRU
Previdência Social Básica	113.818	1) Contribuição Empregadores e Trabalhadores	85.522	85.522
Pagamento do Seguro-Desemprego	7.210	2) Cofins	63.126	52.605
Pagamento de Benefício de Prestação Continuada – Loas	4.772	3) CPMF	18.823	15.686
Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar	15.038	4) Contribuição Social Lucro Líquido Pessoa Jurídica	15.637	13.031
Pagamento de Renda Mensal Vitalícia	2.085	5) Receita de Prognóstico	773	618
<b>Total dos gastos tipo A</b>	<b>142.923</b>	6) PIS/Pasep – Seguro-Desemprego	7.782	6.485
<b>Gastos do tipo B</b>		7) Receitas Provenientes de Impostos	11.832	9.860
Saúde da Família	3.800	8) Contribuição à Seguridade Servidor Público	2.304	1.920
Outros programas do Ministério da Saúde*	9.799	9) Doações para o Combate à Fome	6	6
Outros programas do Ministério da Previdência**	3.940	10) Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza	5.105	5.105
Outros programas do Ministério da Assistência***	395	11) Contribuição sobre Produção Rural	1.732	2.078
Saneamento Básico	204			
<b>Total dos gastos tipo B</b>	<b>18.138</b>			
<b>Gastos do tipo C</b>				
Erradicação do Trabalho Infantil	517			
Auxílio-Gás	847			
Comunidade Ativa	1.140			
Bolsa Escola	1.657			
Alimentação Saudável	388			
<b>Total dos gastos tipo C</b>	<b>4.549</b>			
<b>Gastos do tipo D</b>				
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	37.269			
Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União	677			
<b>Total de gastos tipo D</b>	<b>37.946</b>			
<b>Total</b>	<b>203.556</b>	<b>Total</b>	<b>212.642</b>	<b>205.474</b>

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Para inflacionar os dados correntes de 2002 em dados correntes de 2004, utilizou-se o deflator do PIB segundo hipótese do substitutivo do relator do orçamento da Câmara dos Deputados, o mesmo usado para o PL nº 31/2003. O estimado seria de 5,91% para 2004.

Obs.: Programas constantes do orçamento de 2003:

\* Foram englobados os seguintes programas: Prevenção e controle de doenças transmitidas por vetores; Prevenção, controle e assistência aos portadores de doenças sexualmente transmissíveis e da Aids; Qualidade e Eficiência do SUS; Assistência farmacêutica; Prevenção e controle de doenças imunopreveníveis; Qualidade do sangue; Profissionalização da enfermagem; Vigilância Sanitária de produtos e serviços; Prevenção e controle do câncer e assistência oncológica; Pesquisa e desenvolvimento em saúde; Vigilância epidemiológica e ambiental em saúde; Gestão da política de saúde; Prevenção e controle de doenças crônico-degenerativas; Saúde mental; Prevenção e controle de tuberculose e de outras pneumopatias; Controle da hanseníase e de outras dermatoses; Saúde da mulher; Saúde do trabalhador; Vigilância sanitária em portos, aeroportos e fronteiras; Saúde suplementar; Saúde do jovem; Saúde da criança e aleitamento materno; Prevenção e controle das infecções hospitalares; Atenção à pessoa portadora de deficiência; Valorização e saúde do idoso; Etnodesenvolvimento das sociedades indígenas; Biotecnologia e recursos genéticos; Gestão da participação em organismos internacionais; Apoio administrativo; Valorização do servidor público; e operações especiais.

\*\* Foram englobados os seguintes programas: Arrecadação de receitas previdenciárias; Qualidade do atendimento na Previdência Social; Gestão da política de Previdência Social; Gestão da participação em organismos internacionais; Apoio administrativo; Desenvolvimento de regimes de Previdência Social nos estados e municípios; Valorização do servidor público; e operações especiais.

\*\*\* Foram englobados os seguintes programas: Atenção à criança; Brasil jovem; Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes; Direitos humanos, direitos de todos; Segurança do cidadão; Pronager; Valorização do servidor público; Gestão da política de assistência social.

Percebe-se que o gasto total quase se iguala ao valor das Contribuições, se descontado destas o valor da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Por sua vez, quando a DRU retorna para a Seguridade, os recursos são mais que suficientes.

TABELA 2

**Orçamento liquidado da Seguridade Social, até 9/7/2004, em milhões de reais de 2004<sup>1</sup>**

Orçamento da Seguridade Social até 9/7/2004				
Gastos do tipo A	Despesa		Receita	
			Fontes	Antes DRU    Depois DRU
		execução		
Previdência Social Básica	54.364	44,45%	1) Contribuição Empregadores e Trabalhadores	41.545    41.545
Pagamento do Seguro Desemprego	3.635	54,77%	2) Cofins	37.492    31.244
Pagamento de Benefício de Prestação Continuada— Loas	2.663	48,81%	3) CPMF	9.943    8.286
Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	8.928	55,59%	4) Contribuição sobre o Lucro Líquido Pessoa-Jurídica	8.353    6.961
Pagamento de Renda Mensal Vitalícia	865	47,20%	5) Receita de Prognóstico	274    219
<b>Total dos gastos tipo A</b>	<b>70.556</b>		6) PIS/Pasep— Seguro Desemprego	8.262    6.886
			7) Receitas Provenientes de Impostos	702    586
<b>Gastos do tipo B</b>			8) Contribuição à Seguridade Servidor Público	2.064    1.721
		execução	9) Doações para o Combate à Fome	4    4
Outros Programas do Ministério da Saúde *	6.408	46,18%	10) Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza	3.307    3.307
Outros Programas do Ministério do Desenvolvimento Social**	163	22,41%	11) Contribuição sobre Produção Rural	860    812
Outros Programas do Ministério da Previdência Social***	2.654	45,02%		
<b>Total dos gastos tipo B</b>	<b>9.224</b>			
<b>Gastos do tipo C</b>				
		execução		
Transferências de Renda com Condicionais	2.753	51,35%		
Peti	66	65,55%		
Alimentação Saudável	2	11,01%		
<b>Total dos gastos tipo C</b>	<b>2.821</b>			
<b>Gastos do tipo D</b>				
		execução		
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	18.298	51,26%		
Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da União	291	35,89%		
<b>Total de gastos tipo D</b>	<b>18.590</b>			
<b>Total</b>	<b>101.191</b>		<b>Total</b>	<b>112.809    101.680</b>

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Para uma comparação anual entre orçamento liquidado de 2003, ver *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* n° 8, no qual está o orçamento liquidado de 2002 e o PL nº 31/2003, com o orçamento completo previsto para 2004.

Obs.: Programas constantes do orçamento de 2004:

\* Foram englobados os seguintes Programas: Gestão da política de saúde; Saneamento ambiental urbano; Identidade étnica e patrimônio cultural dos povos indígenas; Gestão da participação em organismos internacionais; Apoio administrativo; Operações especiais; Drenagem urbana sustentável; Assistência suplementar à saúde; Prevenção e controle das doenças imunopreveníveis; Vigilância, prevenção e controle das doenças transmitidas por vetores e zoonoses; Ciência, tecnologia e inovação em saúde; Vigilância epidemiológica e ambiental em saúde; Atenção básica em saúde; Atenção especializada em saúde; Doação, captação e transplante de órgãos e tecidos; Saneamento rural; Vigilância sanitária de produtos, serviços e ambientes; Segurança transfusional e qualidade do sangue; Assistência farmacêutica e insumos estratégicos; Investimento para humanização e ampliação do acesso à atenção à saúde; Atenção à saúde da população em situações de violências e outras causas externas; Vigilância, prevenção e atenção em HIV/Aids e outras doenças sexualmente transmissíveis; Controle da tuberculose e eliminação da hanseníase; Vigilância, prevenção e controle da malária e da dengue; Educação permanente e qualificação profissional do Sistema Único de saúde; Atenção à saúde de populações estratégicas e em situações especiais de agravos; Participação popular e intersectorialidade na Reforma Sanitária e no Sistema Único de Saúde; Gestão do trabalho no Sistema Único de Saúde; Atenção integral à saúde da mulher; e Resíduos sólidos urbanos.

\*\* Foram englobados os seguintes programas: Proteção social à infância, adolescência e juventude; Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes; Atendimento integral à família; Economia solidária em desenvolvimento; Gestão da política de promoção da igualdade racial; e Proteção social ao adulto em situação de vulnerabilidade.

\*\*\* Foram englobados os seguintes Programas: Arrecadação de receitas previdenciárias; Qualidade dos serviços previdenciários; Gestão da política de Previdência Social; Gestão da participação em organismos internacionais; Apoio administrativo; Operações especiais; e Proteção previdenciária.

O gasto total do orçamento da Seguridade no primeiro semestre de 2004, em torno de R\$ 101 bilhões, é bastante semelhante ao gasto do primeiro semestre de 2003. Nesse sentido, não há redução de despesas no orçamento da Seguridade Social. Nota-se que esse orçamento contempla todas as despesas com inativos e pensionistas da União. As despesas com inativos tiveram pequena queda real em relação ao semestre anterior, mas o fato é praticamente independente da reforma da previdência; deve-se ao congelamento das aposentadorias e das pensões no corrente ano.

Um fato destacável em relação ao orçamento de 2004 é a execução proporcional de todos os programas, à exceção do Ministério do Desenvolvimento Social e Com-



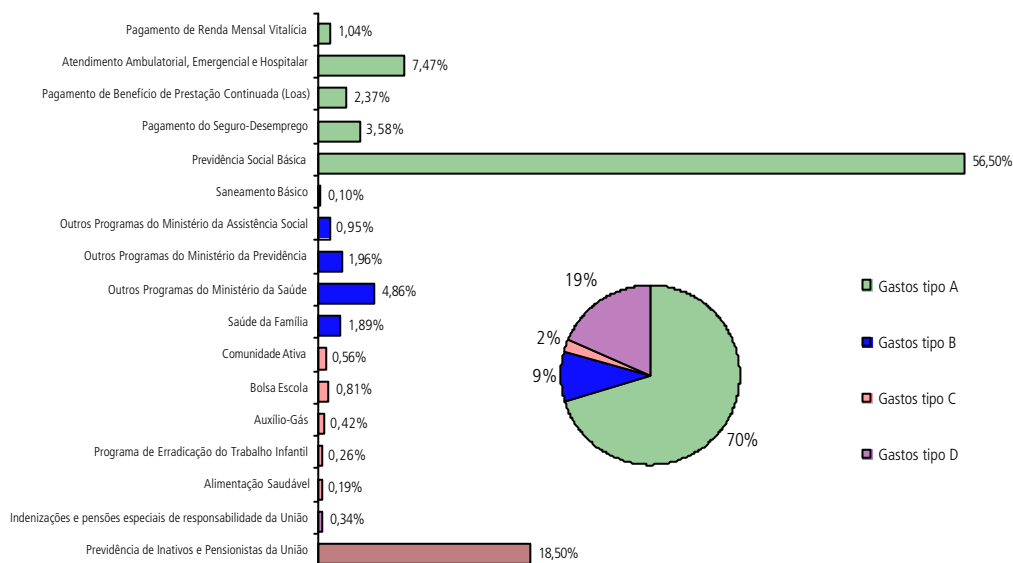
bate à Fome, que se encontra com 22,41% de sua execução realizada. Outro programa com a execução abaixo da média é o “Alimentação Saudável”, do Ministério da Saúde. Observa-se, entretanto, que esse Programa foi grandemente esvaziado em decorrência da transferência da Bolsa Alimentação para o Programa Bolsa Família.

Uma observação comum à execução dos dois orçamentos (2003 e primeiro semestre de 2004) é o peso dos gastos tipo A e B reunidos, 79,0% e 78,2%, respectivamente – denotando forte vinculação desse orçamento com o conceito de direitos sociais básicos a que está associado (ver gráficos 2 e 3).

Finalmente, uma observação merece destaque tanto no orçamento de 2003 quanto no de 2004: os gastos do tipo A e D somados, que são compulsórios e independem de cortes do Tesouro, representam, respectivamente, 89,0% e 88,1% (ver gráficos 2 e 3). Esses gastos dependem fortemente em cada exercício fiscal do estoque de benefícios previdenciários, do salário mínimo e de outras regras permanentes da Seguridade, em geral associadas a fatores demográficos e/ou a regras constitucionais que praticamente não se alteram na conjuntura. Essa última observação indica uma forte flexibilidade desse orçamento para ajustes conjunturais.

GRÁFICO 2

**Principais Programas da Seguridade Social em 2003: participação percentual no gasto total**

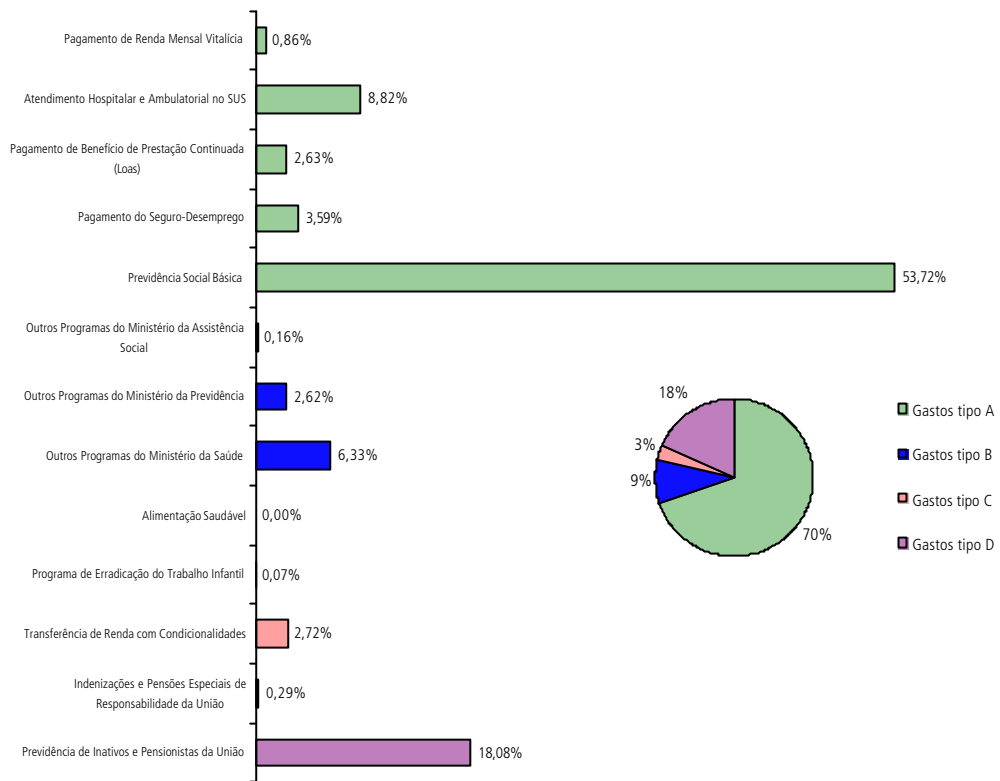


Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Elaboração: Disoc/lpea.

GRÁFICO 3

**Principais Programas da Seguridade Social até 9/7/2004: participação percentual no gasto total**



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Elaboração: Disoc/Ipea.